

# Le futur des Principes directeurs

Walter Kälin

**Bien qu'il soit difficile d'avoir un point de vue objectif sur une entreprise à laquelle vous avez pleinement participé, il semble juste de déclarer que, ces dix dernières années, les Principes directeurs ont démontré leur utilité et leur impact mais aussi leurs limitations.**

En Birmanie, les Principes ont été utilisés lors de campagnes de sensibilisation à la question du déplacement et de l'assistance humanitaire mais leur poids diplomatique ou politique reste trop faible pour influencer les autorités nationales. Lors d'élections en Bosnie Herzégovine et au Kosovo, les Principes ont permis d'attirer l'attention sur les droits politiques des PDI mais, à travers le monde, la participation politique des PDI reste inégale. Les Principes ont aussi en partie inspiré le processus de paix au Népal mais le pays manque toujours de stratégie efficace en ce qui concerne les PDI. Ils ont informé le processus en cours d'élaboration de la convention de l'Union Africaine sur la prévention du déplacement interne et la protection et l'assistance des personnes déplacées en Afrique mais - en supposant que cette convention soit approuvée par l'Union africaine lors de leur sommet exceptionnel<sup>1</sup> - elle ne sera efficace que si les Etats respectent leurs engagements et que des contrôles sont effectués. Les Principes ont été distribués aux fonctionnaires géorgiens en charge de l'assistance aux personnes déplacées par le conflit récent ; toutefois, la réponse du gouvernement géorgien face à la récente crise de déplacement a été critiquée. Ils constituent aussi la base de la Politique Nationale pour les personnes déplacées de l'intérieur en Ouganda mais il reste encore beaucoup à faire pour leur mise en pratique.

Comme l'explique l'article par Elizabeth Ferris<sup>2</sup>, il est difficile d'évaluer avec exactitude l'impact des Principes. Toutefois, les exemples donnés dans

ce Numéro Spécial, en particulier ceux des praticiens présents sur le terrain qui travaillent avec les Principes, m'ont permis de mieux comprendre leur potentiel et leurs limitations.

Que peut-on faire pour augmenter l'impact des principes ? Certains suggèrent que les obstacles à leur adoption et à leur mise en œuvre décrits dans les articles précédents seraient surmontés par une Convention de l'ONU portant sur les droits humains des PDI. Francis Deng, mon prédécesseur, avait délibérément présenté les Principes comme un texte rédigé par des experts plutôt que comme un projet de convention.

Comme l'explique l'article de Francis Deng et Roberta Cohen,<sup>3</sup> plusieurs raisons probantes étaient à l'origine de cette décision. La création de traités dans le domaine des droits humains est devenue lente et difficile. Francis Deng sentait qu'il fallait quelque chose de plus immédiat pour répondre aux besoins du nombre croissant de PDI dans le monde, et il voulait éviter la longue période d'incertitude juridique causée par des négociations prolongées. Nous avons insisté sur le fait que les Principes ne créaient pas de nouvelles lois mais réitéraient des obligations déjà en vigueur selon les droits de l'homme et le droit humanitaire international, contraignants pour les Etats. De plus, une de nos craintes était que

la négociation d'un texte qui puise autant dans le droit existant permette à certains Etats de renégocier et d'affaiblir les traités en vigueur et le droit coutumier. En outre, qu'un traité soit approuvé n'aurait rien garanti sa ratification par un grand nombre de gouvernements. Enfin, nous étions d'avis qu'il était probablement trop tôt pour ébaucher un traité qui allie les droits de l'homme au droit humanitaire. En termes juridiques, institutionnels et politiques, la distinction entre les droits de l'homme, applicables principalement en temps de paix, et le droit humanitaire, applicable en temps de conflit armé, était si fondamentale qu'il y avait de grandes chances que de nombreux pays et organisations s'opposent fortement à toute

Camp de  
PDI, Hal  
Hajid, Tchad.  
Février 2008.



tentative visant à unir ces deux aspects du droit dans une seule convention de l'ONU.

### Toujours une question interne ?

Ces raisons sont toujours valides aujourd'hui. Les négociations portant sur le Document final du Sommet mondial de 2005<sup>4</sup> ont mis en évidence que, même si les Principes ont été bien accueillis par tous les gouvernements, nombre d'entre eux ne sont toujours pas prêts à reconnaître explicitement leur caractère contraignant. L'idée que le déplacement interne est essentiellement une « question interne » prévaut toujours dans de nombreuses régions du monde. Le consensus entre les états et leur gouvernement souverain est le fondement même du droit international. Je pense qu'il est encore aujourd'hui sensé de construire le consensus à partir du bas.

Une telle approche demande de convaincre les Etats touchés par les déplacements internes d'incorporer les Principes au droit interne et d'encourager les organisations régionales à développer des cadres normatifs applicables au niveau local. Cette approche a rencontré un certain succès mais il nous faut mettre au point de nouvelles stratégies, afin surtout de mieux intégrer les droits des PDI, que les Principes réitèrent, au sein du droit interne. Ils y sont trop souvent intégrés simplement par le biais d'une référence générale aux Principes dans une loi ou un document politique. Cela est peut être dû à un manque de compréhension de la complexité de la tâche ; cependant, dans certains cas, cela indique un manque de volonté politique pour apporter des réponses à la situation critique des PDI.

Mes missions et visites dans les pays touchés par les déplacements internes ont révélé que, même quand la volonté politique d'aider les PDI existe bel et bien, la législation en vigueur prend rarement en compte leurs besoins spécifiques et crée ainsi parfois des obstacles insurmontables qui empêchent les PDI de jouir des droits qui leur sont acquis. Au Népal, par exemple, les enfants déplacés ne peuvent profiter de leur droit à l'éducation s'ils sont incapables de présenter des « documents de transfert » délivrés par le directeur de leur ancienne école, puisque cela les empêche de s'inscrire dans une nouvelle école. En Côte d'Ivoire, la plupart des enfants déplacés ne possèdent pas d'acte de naissance, pourtant nécessaire à leur inscription scolaire - soit parce qu'ils n'en ont jamais eu, soit parce qu'ils l'ont laissé derrière eux en prenant la fuite, soit parce qu'on le leur a confisqué - et il n'existe aucun mécanisme de remplacement de documents. En général, les PDI ne peuvent prendre part aux

élections car il n'existe aucun système de vote par correspondance. Dans le nord de l'Ouganda, les mécanismes de financement fournissent aux districts des ressources destinées au développement mais pas aux activités humanitaires. A la fin de l'année, des fonds qui auraient pu être alloués pour atténuer les problèmes des PDI sont renvoyés à Kampala sans avoir été utilisés car les conflits ont empêché la mise en place d'activités de développement. Il est aussi fréquent que les PDI ne puissent reprendre possession de leur propriété car ils n'ont plus de documents prouvant qu'ils en sont bien les propriétaires. Parfois, des personnes ayant connu une longue période de déplacement ne peuvent récupérer leur propriété même si le retour est enfin possible, à cause de lois qui stipulent que les personnes ayant abandonné leur propriété pendant plus d'un certain temps ont perdu leurs droits. Cela permet parfois à ceux qui ont déplacé des personnes arbitrairement et par l'usage de la force de devenir les propriétaires légitimes.

Il est évident que, dans de telles circonstances, le directeur d'école, la commission électorale nationale ou les autres autorités respecteront les réglementations qui s'appliquent directement à leur travail et n'appliqueront pas les Principes, même s'ils en ont connaissance. En bref, le droit interne en vigueur sur le déplacement interne n'a pas toujours réussi à clarifier comment traduire en actions concrètes les principes généraux et plutôt abstraits du droit international évoqués par les Principes.

### Un manuel pour législateurs et responsables politiques

La prochaine étape est d'intégrer les Principes au droit interne. Mon mandat, en collaboration avec le Projet Brookings-Bern sur le déplacement interne, a mis au point un manuel pour les législateurs et responsables politiques qui identifie les obstacles ainsi que les principes essentiels qui doivent être garantis au niveau national. L'objectif principal de ce manuel est de donner des conseils sur la manière d'élaborer des lois et des politiques qui répondent au besoin de protection et d'assistance des PDI de manière à garantir la protection complète de leurs droits, conformément aux Principes. Ce manuel est destiné aux responsables politiques nationaux, aux ministères compétents, aux législateurs et aux groupes de la société civile qui travaillent avec les PDI. Nous espérons que ce manuel apportera une assistance directe et concrète en ce qui concerne l'élaboration de lois et de politiques qui permettront, si possible, de prévenir le déplacement interne et d'en atténuer les effets sur la vie des PDI.

Les directives du manuel seront bien sûr appliquées selon le système juridique national et les traditions législatives du pays. Toutefois, elles devraient offrir des conseils spécifiques en ce qui concerne les démarches à adopter pour répondre au déplacement interne, en conformité avec les principes du droit international appropriés à la situation.<sup>5</sup>

Le droit du déplacement interne ne peut que se développer si les Etats, les organisations internationales et les autres acteurs continuent d'insister pour que des garanties spécifiques soient accordées aux personnes déplacées de l'intérieur. Même si certaines revendications seront rejetées, d'autres seront acceptées, comme le démontre l'histoire des Principes. J'espère que ce corpus de lois continuera dans la direction indiquée dans les Principes directeurs et deviendra un outil encore plus efficace pour protéger les millions de PDI à travers le monde.

*Walter Kälin (idp@ohchr.org) est le Représentant du Secrétaire général pour les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays. Pour de plus amples informations sur son mandat et ses rapports de mission, veuillez consulter : <http://www2.ohchr.org/english/issues/idp/index.htm>*

1. [http://www.unhcr.org/Conference\\_Special\\_Events/2008AUSpecialSummit.html](http://www.unhcr.org/Conference_Special_Events/2008AUSpecialSummit.html)

2. Veuillez consulter p.10

3. Veuillez consulter p.4

4. <http://www.un.org/summit2005>

5. Protecting Internally Displaced Persons: A Manual for Law and Policymakers, (« Protéger les personnes déplacées de l'intérieur : Un manuel pour législateurs et responsables politiques ») Projet Brookings-Bern sur le déplacement interne, octobre 2008. Disponible en version téléchargeable sur [http://www.brookings.edu/papers/2008/1016\\_internal\\_displacement.aspx](http://www.brookings.edu/papers/2008/1016_internal_displacement.aspx) or email [brookings-bern@brookings.edu](mailto:brookings-bern@brookings.edu) to request a copy.

#### « Nous avons des droits »

En Colombie, j'ai rencontré une bonne douzaine d'hommes et de femmes en haillons qui avaient marché des heures à travers la jungle pour me rejoindre dans une école délabrée sur la côte Pacifique. Ils m'ont raconté comment ils avaient fui les violences continuelles, en laissant tout derrière eux, et comment ils luttent maintenant pour survivre. Puis l'un des hommes a ajouté : « Au milieu de tant de souffrances, il y a une chose dont nous sommes sûrs. Nous avons des droits et ils ne peuvent pas nous les enlever, même s'ils les enfreignent. Les Principes directeurs sont nos droits. Ils affirment clairement que nous avons le droit à la sécurité, le droit à l'alimentation et à la santé, et le droit de rentrer chez nous ; et cela nous donne de l'espoir. »